

Onderwerp

Vaststelling Herziening 2021 Omgevingsbeleid

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Het Omgevingsbeleid wordt regelmatig aangepast om het beleid actueel en toepasbaar te houden. De Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid omvat een bundeling van beleidsmodules die zijn aangekondigd in de Lange Termijn Agenda van Provinciale Staten. Het gaat om wijzingen van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma. Provinciale Staten stellen de wijzigingen van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening vast. Gedeputeerde Staten stellen de wijzigingen van het Omgevingsprogramma vast.

Inhoud

De ontwerp Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid heeft betrekking op een partiële wijziging van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma. In juridische zin gaat het dus om drie afzonderlijke besluiten. De herziening omvat een bundeling van beleidsmodules die zijn aangekondigd in de Lange Termijn Agenda van Provinciale Staten. U kunt dit zien als de eerste reguliere inhoudelijke herziening van het Omgevingsbeleid. De vorige herzieningen waren namelijk vooral gericht op de totstandkoming en de vervolmaking van de instrumenten van het Omgevingsbeleid (visie, verordening, programma) en in mindere mate op de inhoudelijke aanpassing van het beleid.

Het regelmatig aanpassen van het Omgevingsbeleid is nodig en wenselijk om het beleid actueel en toepasbaar te houden. De herziening heeft betrekking op de volgende beleidsmodules:

- Verstedelijking
- Optimalisatie van woningbouwplannen
- Sociaal en betaalbaar wonen
- Mutaties 3 hectare kaart
- Relatie verstedelijking en mobiliteit (ex ante beoordeling bestemmingsplannen op mobiliteit)
- Uitsluiten permanente bewoning recreatiewoningen
- Bedrijventerreinen
- Grote ruimtevragers
- Aanpassen regeling boom- en sierteeltgebied Greenport Boskoop
- Ruimtelijke kwaliteit
- Molenbiotop
- Externe veiligheid

- Bos en bomen
- Gezond en veilig

Zienswijzen

Naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerp zijn 72 zienswijzen ingediend. Deze hebben betrekking op meer dan 300 te onderscheiden punten. De zienswijzen zijn samengevat en beantwoord in de bijgevoegde Nota van Beantwoording. De zienswijzen hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van de Herziening 2021 Omgevingsbeleid.

Vooraf de onderwerpen optimalisatie woningbouwplannen, sociaal en betaalbaar wonen, molenbiotopen, ruimtelijke kwaliteit en bedrijventerreinen, hebben veel zienswijzen opgeleverd. Dit is op zich begrijpelijk omdat veel gemeenten en belanghebbenden met dit beleid te maken krijgen. Er zijn vragen over hoe de aanpassing van het beleid en de regels zich verhouden tot de Omgevingswet. Is er wel sprake van provinciaal belang en laten we wel voldoende ruimte voor de gemeente?

Bij het formuleren van de aanpassing van beleid en regels is goed nagedacht over het provinciaal belang en de provinciale rol. Ook is in de uitwerking nadrukkelijk ruimte gelaten voor gemeentelijk maatwerk. Harde normen zijn daarom zoveel mogelijk vermeden. In plaats daarvan wordt gevraagd bijvoorbeeld gevraagd om een goede motivering en zijn er afwijkingsmogelijkheden. Het gaat daarbij om het zoeken naar een goede balans. Zo is voor een aantal molens en de bijbehorende molenbiotopen aan de gemeenten meer ruimte gegeven om een eigen afweging te maken over een goede inpassing van de molen in de omgeving. Waar gemeenten blij zijn met het door de provincie getoonde vertrouwen, geven belangenorganisaties hun zienswijze juist aan dat we op dit punt teveel vertrouwen hebben in gemeenten.

Optimalisatie van woningbouwplannen

Veel zienswijzen hebben betrekking op het beleid voor optimalisatie van woningbouwplannen. Gelet op de grote woningbouwopgave en de beperkte ruimte wil de provincie sturen op een hogere woningdichtheid in nieuwe woningbouwlocaties. Het gaat daarbij zowel om kleine als grote woningbouwlocaties. De grote woningbouwlocaties staan op de 3 hectare kaart. Voor laatstgenoemde categorie is in de ontwerp verordening de streefwaarde van 45 woningen per hectare opgenomen. Deze norm roept veel discussie op. Bovendien werd ten onrechte de indruk gewekt dat alleen voor de grote woningbouwlocaties een hoge dichtheid nodig was. Om te voorkomen dat door de discussie over de norm, het achterliggende doel uit het oog wordt verloren, is ervoor gekozen de regeling aan te passen. In de verordening is in de regels nu alleen nog maar vastgelegd dat bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties buiten bestaand stads- en dorpsgebied gestreefd moet worden naar een zo hoog mogelijke woningdichtheid. In de toelichting van de verordening is uitgelegd waar de provincie dan aan denkt (bandbreedte van 30-45 woningen per hectare) en hoe kan worden omgaan met lopende plannen en specifieke woonmilieus. Deze regeling biedt voldoende ruimte voor gemeenten om in hun afweging zowel rekening te houden met het provinciale belang als met lokale omstandigheden.

Uitsluiten permanente bewoning van recreatiewoningen

Het al langer bestaande beleid in de Omgevingsvisie om permanente bewoning van recreatiewoningen uit te sluiten, is in het ontwerp ook vastgelegd in de Omgevingsverordening.

Daarbij is de mogelijkheid opgenomen om bepaalde verblijfsrecreatieparken uit te zonderen van dit verbod. Die parken kunnen dan omgezet worden naar woongebied. Wij hebben u bij brief van 12 oktober (kenmerk: PZH-2021-786824592 / DOS-2018-0004360) geïnformeerd over de mogelijkheid om de parken Giessenburg en Bilderhof (gemeente Molenlanden) op de lijst met uitgezonderde parken te zetten. In de brief hebben wij de commissie RWE gevraagd hierover advies uit te brengen aan de Integrale commissie, met het oog op de bespreking van de Herziening 2021 Omgevingsbeleid. Wij hebben beide parken alvast op de lijst met uitgezonderde verblijfsrecreatieparken gezet. Mocht het advies van de commissie RWE tot een ander oordeel leiden, dan zullen wij dit herstellen met een aangepast Statenvoorstel.

Adviezen PAL en PARK

Mede op verzoek van de Statencommissie Integraal (vergadering 23 juni 2021), is advies gevraagd over de Ontwerp Herziening 2021 Omgevingsbeleid aan de Provinciale Adviescommissie Leefomgeving (PAL) en aan de Provinciale Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK)

Advies PAL

De PAL heeft de afgelopen jaren enkele keren advies gegeven over het omgevingsbeleid. Het advies over de Herziening 2021 is te lezen als een aanvulling op en een aanscherping van deze eerdere adviezen. Het is volgens de PAL zaak om tot een Omgevingsvisie te komen die meer is dan een bundeling van bestaand beleid, aangevuld met aanwijzingen voor het bijsturen van ruimtelijke dilemma's binnen deelopgaven. De grote opgaven hebben effect op verschillende schaalniveaus tegelijk en leiden stuk voor stuk tot grote ruimtelijke opgaven, die neerslaan in de leefomgeving van onze inwoners. De beoogde doelen, ruimtelijke mogelijkheden om die te bereiken en te maken keuzen daarin zullen per gebied helder en feitelijk in beeld moeten worden gebracht. De PAL roept de provincie daarom op om op basis van de beoogde doelen ontwerpend onderzoek te verrichten naar de ruimtelijke vertaling van het beleid in verschillende gebieden.

Ook in de Herziening 2021 kiest de provincie volgens de PAL veelal voor een afwachtende houding, in plaats van inspirerend en agenderend te zijn.

De PAL is graag bereid het advies nader toe te lichten aan de Integrale Commissie en stelt voor in gesprek te gaan over de planning en de samenwerking bij toekomstige herzieningen.

Advies Park

De PARK geeft aan dat deze adviesaanvraag niet goed past bij zijn rolopvatting. Hij wil gericht en scherp en scherp adviseren, en als onafhankelijk adviseur onderwerpen opzoeken waar het echt schuurt en waar hij iets in beweging kan zetten. De adviesaanvraag is laat in het proces van de Herziening 2021, waardoor de kans om iets in beweging te zetten klein is. Ook zou een advies hierover hem teveel van zijn beperkte tijd kosten omdat het om een reeks van modules gaat. Hij geeft aan wel een breder advies over het omgevingsbeleid te willen geven. Daarin zal hij benoemen wat de provincie zou moeten doen om tot een toekomstvisie te komen die echt richting kan geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Hij gaat graag in gesprek om een goed moment te bepalen voor dit advies.

Reactie op adviezen

De totstandkoming van het Omgevingsbeleid in de afgelopen jaren is een grote opgave geweest, waarbij de vele provinciale visies, nota's en verordeningen zijn samengebracht tot een samenhangende Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma. Dit biedt een goed uitgangspunt voor de verdere doorontwikkeling van het Omgevingsbeleid. Het gebiedsgericht maken van het Omgevingsbeleid staat al op de agenda. De PAL en de PARK wijzen er terecht op dat er nog stappen gezet kunnen worden naar een meer wervende en inspirerend visie, die vanuit de provinciale rol richting geeft aan ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en die houvast biedt bij het maken van keuzes. In het kader van de besluitvorming in Provinciale Staten over de Herziening 2021 bespreken we graag hoe we hierover het overleg aangaan met PAL en PARK.

Maatschappelijke opgave

Het Omgevingsbeleid omvat al het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving. Het beleid draagt dus bij aan vele maatschappelijke opgaven.

Juridische aspecten

De Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid omvat in juridische zin drie besluiten. Het gaat namelijk om een wijziging van zowel de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening als het Omgevingsprogramma.

De plannen worden digitaal vormgegeven en zijn in te zien en te raadplegen op de viewer van het Omgevingsbeleid op de provinciale website. Ook worden de plannen gepubliceerd op ruimtelijkeplannen.nl, overeenkomstig de wettelijke eisen. De bijlagen bij het Statenvoorstel kunnen worden beschouwd als een 'verbeelding' van de digitale vormgegeven plannen.

Ten behoeve van de inwerkingtreding worden de wijzigingen van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma, na besluitvorming in Provinciale Staten, bekendgemaakt en gepubliceerd overeenkomstig de wettelijke eisen. De wijziging van de Omgevingsverordening wordt geplaatst in het Provinciaal Blad. Gedeputeerde Staten zullen hiervoor zorgdragen.

Formele bevoegdheid van Provinciale Staten

De vaststelling van de wijziging van de Omgevingsvisie en de wijziging van de Omgevingsverordening zijn bevoegdheden van Provinciale Staten. Deze bevoegdheden zijn gestoeld op zowel de huidige wetgeving als op de Omgevingswet.

De vaststelling van de wijziging van het Omgevingsprogramma is een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Het gaat om een nieuw instrument onder de Omgevingswet, die de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan toekent aan Gedeputeerde Staten.

Voorafgaande besluitvorming

Proces

De Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid omvat meerdere beleidsmodules. Deze hebben een eigen voorbereidings- en participatietraject doorlopen. De wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden verschilt dus per beleidsmodule. De verdere procedure vindt gebundeld plaats in het kader van de Herziening 2021.

Na bespreking in Provinciale Staten (Statencommissie Integraal), is het ontwerp ter inzage gelegd. Een ieder is daarbij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Deze zienswijzen zijn betrokken bij de vaststelling van de herziening en hebben geleid tot aanpassing van het ontwerp.

De terinzagelegging heeft deels in de zomerperiode plaatsgevonden, omdat het in maart door Gedeputeerde Staten vastgestelde ontwerp, pas in juni kon worden besproken in de commissie.

Procedure

Eerdere besluitvorming

De herziening heeft betrekking op beleidsmodules die zijn aangekondigd in de Lange Termijn Agenda van Provinciale Staten.

Het ontwerp van de Herziening 2021 is op 23 maart 2021 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Een aanvulling op het ontwerp is 1 juni 2021 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Het ontwerp en de aanvulling daarop zijn besproken in de vergadering van de Statencommissie Integraal van 23 juni 2021. Daarna is het ontwerp ter inzage gelegd, waarbij de het ontwerp en de aanvulling daarop zijn samengevoegd tot één ontwerp.

Vervolgproces

De in het kader van de Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid vastgestelde wijzigingen van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma worden volgens de wettelijke eisen door Gedeputeerde Staten gepubliceerd en bekendgemaakt in de Staatscourant, het Provinciaal Blad en op de website van de provincie. Gemeenten, regio's en waterschappen en indieners van zienswijzen worden tevens per brief op de hoogte gebracht.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 9 november 2021, met het besluitnummer PZH-2021-788661847;

Gelet op Artikel 143, lid 2 van de Provinciewet, alsmede de Algemene wet bestuursrecht, de Ontgrondingenwet, de Scheepvaartverkeerswet, de Waterwet, de Wegenwet, de Wegenverkeerswet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet bodembescherming, de Wet luchtvaart, de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming, de Wet ruimtelijke ordening en de Planwet verkeer en vervoer;

Besluiten:

- Vast te stellen de Nota van Beantwoording Herziening 2021 Omgevingsbeleid,
- Vast te stellen de wijziging van de Omgevingsvisie Zuid-Holland, in het kader van de Herziening Omgevingsbeleid 2021, met planidentificatienummer DOSx2016x0504358SV-VA01;
- Vast te stellen het besluit tot wijziging van de Omgevingsverordening Zuid-Holland, in het kader van de Herziening Omgevingsbeleid 2021; met planidentificatienummer DOSx2016x0504358VO-VA01;
- Kennis te nemen van de door Gedeputeerde Staten vastgestelde wijziging van het Omgevingsprogramma Zuid-Holland, in het kader van de Herziening van het Omgevingsbeleid 2021, met planidentificatienummer DOSx2016x0504358PR-VA01.

Den Haag, 2 februari 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

B.S.M. Sepers

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid (wijziging Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma)
- Wijzigingsbesluit Omgevingsverordening
- Nota van Beantwoording
- Leefomgevingstoets
- Kaarten Omgevingsvisie
- Kaarten Omgevingsverordening

Den Haag, 9 november 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

plv. voorzitter,

--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. N. Baljeu